

# Políticas, processos e atores de privatização da educação em Portugal: apontamentos

Fátima Antunes

## Introdução

Desde 2011, Portugal tem um governo – visto por alguns como o quarto membro da tróica (Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional) que representa os credores – que assumiu o programa austeritário com a determinação de *ir além da tróica*; em boa medida este desígnio foi cumprido concretizando um conjunto de políticas com vista à desagregação do (frágil) Estado de Bem-estar português, nas suas dimensões estruturantes da saúde, educação e segurança social e dos direitos fundamentais associados (Reis, 2014)<sup>1</sup>. De resto, a educação e a saúde destacaram-se pela dimensão dos brutais cortes orçamentais, associados à depauperação das estruturas públicas e, em particular, à drástica redução do corpo de profissionais que produz o serviço público. Preparado desde 2014 e concretizado já em 2015, o despedimento de mais de seiscentos trabalhadores devastou também a administração pública da segurança social enquanto, simultaneamente, ampliava o processo de transferência de funções e recursos públicos para instituições do chamado terceiro setor, mais concretamente as designadas instituições particulares de solidariedade social (IPSS)<sup>2</sup>. A privatização da educação recrudesc

---

<sup>1</sup> Este estudo foi financiado por fundos nacionais da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia (Projeto PEst-OE/CED/UI1661/2014).

<sup>2</sup> Estudos económicos sustentam que terá ficado mais cara a opção governamental de financiar instituições do chamado setor solidário para prestar serviços, em lugar de transferir recursos para os sujeitos, dando cumprimento à prévia formação de direitos pelos cidadãos. A confirmar-se a continuação de tal tendência, este processo insidioso de privatização do bem-estar social de feição residualista corresponde a um duplo empobrecimento e transferência de recursos do domínio público para mãos privadas: (i) uma prestação-direito do cidadão é-lhe retirada (ao mesmo tempo que a autonomia de a gerir); (ii) se fica mais caro adquirir serviços a terceiros do que atribuir prestações aos cidadãos, todos os contribuintes são penalizados em favor da entidade privada provedora do serviço adquirido pelo Estado em nome dos cidadãos (um *quase-mercado de bem-estar* cujos custos – acrescidos – são socializados). Eis uma forma de parceria público-privado no domínio da segurança e ação social que levanta múltiplas questões quanto aos sentidos políticos de tais arranjos de provisão de bem-estar. Nestes processos, sobressaem quer as organizações da sociedade civil como braços do Estado, quer o favorecimento da socieda-

ceu nestes quatro anos, através de antigos e novos processos, atores e políticas. O financiamento ao setor privado manteve-se ou alterou-se conforme as rubricas, geralmente em prejuízo do sistema, do interesse e da gestão eficiente dos recursos públicos. Entretanto, observam-se cortes em serviços de educação especial e atrasos de pagamentos a provedores de outras respostas educativas adquiridas a privados (tratando-se, desta vez, de uma *sociedade civil estranha* ao Estado?). Está no terreno um projeto societal que passa por criar um sistema educativo público empobrecido que, mais cedo ou mais tarde, venha a tornar-se um sistema educativo pobre para pobres?

De seguida discuto três argumentos para uma problemática em torno de políticas, processos e atores de privatização nos 40 anos de democracia em Portugal: (i) o Estado, central e local, tem sido um protagonista chave, principalmente através de políticas públicas, mas também pelo patrocínio, favorecimento e legitimação de certos atores e processos; (ii) mais recentemente multiplicaram-se os sujeitos e os desenvolvimentos da luta sociopolítica pela prevalência de interesses particulares face ao bem comum; (iii) desde 2011, no quadro das políticas *regressivas de ajustamento estrutural austeritário*, há passos visíveis que promovem e abrem caminho à expansão da privatização para um projeto societal de rutura com direitos fundamentais que inclui a alteração do estatuto, do papel e do âmbito da educação pública na sociedade portuguesa.

## 1. A omnipresença do Estado...no vasto caminho da privatização

Se procurarmos recensear dinâmicas de privatização da educação em Portugal, nos quarenta anos de democracia, encontramos, em primeiro lugar, quer cronologicamente, quer quanto ao impacto, um conjunto de medidas impulsionadas pelo Estado<sup>3</sup>, ainda que seja importante também a presença

---

de civil *íntima, secundária e tutelada* pelo Estado (Santos, 1990), quer a retração e expansão do Estado, desenvolvimentos bem conhecidos e estudados desde há mais de duas décadas na perspetiva da gestão pública gerencialista ou *Estado gerencial* (Newman & Clarke, 1997; Clarke & Newman, 2012).

<sup>3</sup> A compreensão do Estado como relação política e campo de luta política (Santos, 1990, 1993, 1998: 66; Peroni, 2011: 24 e ss.) permite elucidar o seu protagonismo nestes 40 anos em dois processos entrelaçados e paralelos: a expansão do sistema público de educação que constitucionalmente realiza e consolida o direito à educação da população portuguesa, enquanto favorece e fomenta atores e processos de privatização e mercadorização, que fragilizam e precarizam o mesmo direito fundamental. A *crise e consolidação do semi-Estado-providência* e da escola de massas em Portugal, o *neoliberalismo educacional mitigado* (Santos, 1990; Stoer & Araújo, 1992; Afonso, 1998) têm naquela duplicidade do Estado um dos seus fundamentos. Como aqui se sugere, desde 2011, as políticas *regressivas austeritárias* interromperam este padrão para inscrever um projeto societal alternativo (cf. Reis, 2014).

das estratégias das famílias (como ocorre com as ‘explicações’) ou a ação de setores e grupos mais ou menos organizados e autônomos (Associações EPIS, do Ensino Particular e Cooperativo, empresas). Nesse sentido, a privatização da educação é, em Portugal como em outros países e contextos, em boa medida uma obra do Estado e uma *política pública* (Lima, 1996). Por outro lado, trata-se de um processo polifacetado e prolongado (*privatizações*), cujas manifestações e debate têm já várias décadas podendo, desde os anos 80, observar-se ritmos e desenvolvimentos diferenciados, em Portugal como em outras latitudes (cf., por exemplo, Estevão, 1998; Afonso, 1998; Adrião & Peroni, 2005; Ball & Youdell, 2007; Barroso, 2013).

Assim, entre meados dos anos 80 e o início do século, conhecemos no nosso país três dos principais processos em que o Estado desempenhou esse papel de *estimular a criação de um espaço para provedores privados*, lucrativos ou não: falamos da expansão do ensino superior e da educação de infância, bem como, desde 1989, do ensino profissional (Seixas, 2000; Vilarinho, 2000; Antunes, 2000). No primeiro e segundo casos, num contexto de insuficiente resposta pública à procura existente, o Estado desregulou e liberalizou a expansão do setor privado no ensino superior e desobrigou-se da construção de um sistema público dimensionado para atender toda a população, na educação de infância. Para o ensino profissional, o Estado criou ativamente o espaço privado de provisão, apelando à contratualização da resposta educativa privada com financiamento totalmente público, segundo uma modalidade de parceria público-privado, constituindo uma fórmula de *quase-mercado* (com os provedores privados a concorrer por contratos de financiamento público) (cf. Le Grand & Bartlett, 1993).

Este último processo, com variações, veio a ser largamente utilizado em todos os setores da educação e por todos os governos, desde o final dos anos 80, como estratégia de expansão da resposta pública e da população abrangida, sem a correspondente criação (no caso da educação e formação de adultos) ou ampliação de estruturas públicas permanentes e/ou dimensionadas para a população a atender (nos setores da educação de infância ou da educação básica, por exemplo para o programa Escola a Tempo Inteiro (Pires, 2014)). Dada a diversidade de situações aqui consideradas, haverá casos (como o ensino artístico articulado ou quicá certas respostas de educação especial) em que a aquisição de serviços por parte do Estado a fornecedores privados terá o estatuto de uma resposta específica e/ou uma expressão menos significativa, quer em termos da população, quer dos profissionais, ou dos recursos envolvidos. O mesmo não se passa com a educação de infância (uma política tendencialmente universal) e a educação e formação de jovens ou de adultos em que, para além da universalidade, se levantam ainda questões sobre as implicações

da desescolarização dos jovens académica e socialmente mais frágeis, com o envolvimento de instituições não-escolares e empresas lucrativas na provisão das respostas educativas.

Por outro lado, desde há cerca de duas décadas, está em vigor a lei que reforçou a importância do pagamento de taxas de frequência (propinas) pelos alunos do ensino superior público, processo com expressão crescente nos últimos anos, em que as instituições se vêm debatendo com problemas de financiamento, marcado pela incerteza, pela instabilidade, por acordos e leis incumpridos por parte do governo e, mais recentemente, por cortes orçamentais (cf. CNE, 2014a: 274 e ss.). O pagamento de propinas, entre outras questões, condiciona o acesso ao ensino superior, em função da capacidade económica, fomentando a exclusão dos estudantes mais desfavorecidos (cf. Cerdeira, 2009).

Também desde meados dos anos 90, há denúncias de situações em que o Estado vem financiando a escolarização privada de alunos do ensino básico e secundário, em concorrência com escolas públicas, às vezes situadas na mesma ou em localidades muito próximas, que assim vêm os seus recursos físicos e materiais desbaratados, enquanto são carregados vultuosos financiamentos para o setor privado<sup>4</sup>.

Poderíamos talvez considerar esta uma primeira geração de políticas que, já desde os anos 80 e 90, constituíram o Estado português como promotor de processos de privatização da educação, – *the state as a market-maker* (Ball & Youdell, 2007: 39). Dessa forma, até meados da primeira década deste século, o Estado atuou nesta matéria principalmente nos seguintes sentidos: (i) por *insuficiência* da estrutura e escassez da resposta pública de educação, deixando espaço para, e estimulando, a oferta privada, por exemplo, no ensino superior

---

<sup>4</sup> Desde os anos 80, em que a procura de educação cresceu mais do que as estruturas disponíveis, o Estado celebrava contratos diversos (de associação, de patrocínio, ...) com escolas privadas, através dos quais financiava a escolarização de alunos que não tinham resposta (vagas) nas escolas públicas. Em alguns casos, as escolas privadas eram (e são) totalmente financiadas por estes contratos, já que não eram ou são frequentadas por outros estudantes nem possuíam ou possuem qualquer outra fonte de financiamento. Desde meados dos anos 90, segundo notícias da comunicação social, este processo começou a assumir outros contornos, quer com a manutenção daqueles contratos, quando o sistema e as escolas públicas já podiam responder à procura, quer com a não criação de escolas públicas em certas localidades porque já lá operavam escolas privadas sustentadas por contratos com o Estado. Há algum tempo, em relação a determinadas situações foram desencadeados processos de investigação policial e judicial por parte das autoridades portuguesas (cf. <http://www.publico.pt/sociedade/noticia/judiciaria-faz-buscas-em-colegios-do-grupo-gps-1620493>). Recentemente, foi também aprovado um novo estatuto do ensino particular e cooperativo, que abre caminho à expansão do cheque-ensino (cf. Decreto-Lei n.º 152/2013 de 4 de novembro, in <http://www.dgae.mec.pt/web/14662/cepc1>, consultado em 28 de março de 2014).

e na educação de infância; (ii) *contratualizando* com estabelecimentos privados a escolarização de jovens de uma dada localidade, na educação obrigatória e/ou de nível secundário<sup>5</sup>; (iii) optando por não edificar estruturas públicas permanentes e/ou *mobilizando* instituições escolares e não-escolares privadas, lucrativas ou não, sob *contratualização* de serviços (quase-mercado), no âmbito de *programas temporários*, na educação profissional de jovens ou na educação de adultos; (iv) reforçando a importância da cobrança de taxas de frequência aos estudantes do ensino superior público.

## **2. Privatizações: das políticas aos currículos, o Estado, os atores económicos, os negócios**

Já neste século, em particular nos últimos anos, outras formas de privatização da educação, em regra envolvendo a ação direta ou o apoio do Estado, têm vindo a ser ensaiadas e ganho visibilidade. Três desses desenvolvimentos merecem particular destaque: por um lado, há entidades filantrópicas que adquiriram certo protagonismo mediático em torno quer da sua ação no terreno, quer da sua estratégia de influência na política educativa (de que é ilustrativo o caso da associação EPIS-Empresários pela Inclusão Social); por outro lado, a celebração de um contrato, pelo Estado português, envolvendo o coração do sistema público e as funções centrais de avaliação e certificação no âmbito da educação básica universal, com a aquisição, a uma agência global da Universidade de Cambridge, de exames obrigatórios de inglês e certificação, dirigidos a todos os estudantes do 9º ano; por último, a introdução legal do cheque-ensino. A importância de qualquer destes processos reside na sua novidade no país, no facto de se encontrarem em franco desenvolvimento e de revelarem amplas implicações, em particular o último, pelo seu potencial de mudança da configuração e do sentido do direito à educação e do sistema público que constitucionalmente o realiza<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Só desde 2010 a educação obrigatória se estendeu ao ensino secundário (10º, 11º, 12º anos).

<sup>6</sup> Por limitações de ordem prática, não avançarei neste texto com a discussão em torno do caminho aberto pelo atual governo à expansão do cheque-ensino (cf. Decreto-Lei n.º 152/2013 de 4 de novembro). Por outro lado, há algumas semanas, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 42-A/2015 lançou uma nova fase no financiamento do ensino privado através dos chamados contratos de associação com escolas, por via de um concurso que comprometerá o Estado por três anos, em lugar da definição anual que vigorou até agora (cf. [https://dre.pt/home/-/dre/67541675/details/maximized?p\\_auth=sJP86xsf&serie=I&day=2015-06-19&date=2015-06-01;http://www.dgae.mec.pt/web/14662/eeepc1](https://dre.pt/home/-/dre/67541675/details/maximized?p_auth=sJP86xsf&serie=I&day=2015-06-19&date=2015-06-01;http://www.dgae.mec.pt/web/14662/eeepc1), consultados em 31 de Julho de 2015). Não é despidendo notar que esta mudança ocorre a cerca de três meses de eleições legislativas que constituirão um novo governo. Razões igualmente pragmáticas impedem-me de ir mais longe no debate sobre este importante processo.

Começarei por uma breve referência à primeira destas formas mais recentes de privatização, enquanto *fabricação* do espaço educacional (Seddon, 2014) por referência ao universo da intervenção e gestão privadas. A associação Empresários pela Inclusão Social/EPIS foi publicamente lançada em 2006, na sequência de um apelo do Presidente da República e tem nos seus órgãos sociais representantes de algumas das maiores empresas portuguesas (como a Galp, a EDP, a Jerónimo Martins ou a Unicer), fundações (como a Manuel António da Mota), bancos (como o Banco Espírito Santo ou o Deutsche Bank) ou consultoras (como a Price, Waterhouse & Coopers). Atua no domínio do insucesso e abandono escolar, incluindo ainda programas de apoio à gestão das escolas, patrocinados por empresas (como a Bosch ou EDP), promovendo o “emparelhamento escola–empresa, com o objetivo de introduzir boas práticas de gestão empresarial em ambiente escolar”. Atribui Bolsas Sociais EPIS a estudantes carenciados e desenvolve um programa de *Mediadores e Mentores para o Sucesso Escolar*. Segundo consta na página eletrónica, atua em 32 concelhos, 179 escolas e 3729 alunos (ou cerca de 7000, segundo outras notícias<sup>7</sup>). Publicou documentos como o ‘Barómetro EPIS’ ou o ‘Atlas da Educação’ (conjuntamente com um centro de investigação de uma universidade pública), reunindo dados sobre educação no país e realiza iniciativas com grande cobertura mediática como a Conferência realizada a 17 de Março de 2015, “Educação 2020-Agenda para uma legislatura”, “para debater os desafios da Educação tendo em vista o horizonte de 2020 e dar um contributo para a governação da nova legislatura que se iniciará em 2015”. Esta iniciativa foi transmitida por uma rádio de referência nacional e teve a participação de três ex-Ministros e um ex-Secretário de Estado da Educação, bem como de um ex-Secretário de Estado do Emprego e de membros de diversos governos. A EPIS é recebida pelo Presidente da República que é seu ‘Associado de Honra’<sup>8</sup>.

A avaliar pela atividade descrita na página eletrónica e pelas notícias vindas a público, trata-se de uma entidade que desenvolve um conjunto de metodologias de intervenção junto de estudantes, famílias e escolas, em coordenação com autarquias, o que sugere uma influência forte configurando formas de privatização da política educativa no sentido apontado por Ball & Youdell quando argumentam que “organizações do terceiro setor e ONG estão crescentemente envolvidas quer na formação, quer na implementação da política” e que as redes de relações sociais entre políticos, funcionários públicos, e

<sup>7</sup> In <http://observador.pt/2014/09/22/epis-duplica-investimento-combate-ao-insucesso-escolar-abrangendo-sete-mil-alunos/>, consultada em 3 de Março de 2015.

<sup>8</sup> Conferir <http://www.epis.pt/homepage>, consultada a 16 de Março de 2015.

os negócios e os movimentos entre o Estado, os serviços públicos e o setor privado “informam e influenciam o pensamento político sobre educação”, do mesmo modo que “No seio destas redes, as distinções entre conselhos, apoio e influência para obter trabalho (*lobbying for work*) são por vezes difíceis de ver” (Ball & Youdell, 2007: 59, 56).

Em Setembro de 2013, o governo português assinou um contrato com a Cambridge English Language Assessment<sup>9</sup> para a aplicação de um teste diagnóstico de domínio do inglês, obrigatório para todos os alunos finalistas (9º ano) do ensino básico. A realização desta prova deu lugar a uma nova responsabilidade do Instituto de Avaliação Educacional (IAVE) público, a ser financeiramente custeada, segundo informação oficial, por uma parceria de cinco entidades privadas e pelos certificados opcionais pagos pelos estudantes<sup>10</sup>. Desde o início, este contrato originou controvérsia: (i) dado o inédito da aquisição de serviços de avaliação compulsiva pelo Estado a uma entidade externa e privada, num domínio (ensino de línguas ou da língua inglesa) em que não é conhecido qualquer indício de insuficiência de competências no sistema educativo, público ou privado; (ii) pelo inesperado da decisão política, que não foi precedida por qualquer estudo, debate ou iniciativa preparatórios; (iii) pelo carácter altamente problemático do papel de intermediação assumido pelo Estado, em favor de uma entidade terceira, num contrato que é, para todos os efeitos, de comercialização de serviços educativos; (iv) pela restrita informação prestada sobre os fundamentos e objetivos desta ocorrência singular no sistema educativo português<sup>11</sup>. Aquela controvérsia agudizou-se nos dois anos em que a prova se realizou (2014 e 2015), atuada por diversos e graves desenvolvimentos, que envolveram uma greve de professores: (i) circularam notícias de que havia escolas e docentes do sistema público a ser utilizados na promoção de contratos com entidades privadas, para a preparação dos testes, envolvendo o compromisso de pagamento de somas avultadas pelas famí-

---

<sup>9</sup> Segundo informação oficial, trata-se de um organismo da Universidade de Cambridge, presente em cento e trinta países onde organiza exames de domínio do inglês realizados por quatro milhões de pessoas (conferir <http://www.cambridgeenglish.org/pt/about-us/cambridge-english/>, consultado em 10 de agosto de 2015).

<sup>10</sup> Conferir <http://preliminaryenglishtest.iave.pt/np4/documentacao.html>, acesso em 1 de agosto de 2015.

<sup>11</sup> Segundo informação direta pessoal de responsáveis das escolas, em contexto de entrevista de pesquisa, no setor privado não é raro que as escolas, a título de oferta adicional de serviços aos seus alunos, assumam o papel de intermediárias e celebrem contratos de realização de exames e respetiva certificação de domínio da língua (geralmente o inglês), com entidades externas estrangeiras privadas, que comercializam esses serviços, em regra custeados pelos alunos. O que é inédito e altamente problemático é que o Estado assuma este papel de intermediário da comercialização de um serviço educativo por uma entidade estrangeira.

lias<sup>12</sup>; (ii) foram mobilizados professores e escolas do sistema público e privado para organizar e realizar toda a operação, incluindo a correção, do exame, sob supervisão da Cambridge English Language Assessment; (iii) foi requerida formação adicional a docentes titulados pelas universidades portuguesas; (iv) foi retirado tempo letivo de trabalho com os alunos para realizar tarefas relacionadas com este exame; (v) foi levada a cabo uma greve de professores à realização do serviço relacionado com a mesma prova<sup>13</sup>; (vi) soube-se que o Estado português teria de financiar a prova junto da Cambridge English Language Assessment, já que muitos milhares de alunos, contrariamente ao suposto, não haviam requerido e pago o certificado e parte das entidades que se haviam comprometido a custeá-la se haviam retirado do protocolo; (vii) admitte-se a possibilidade de este exame vir a integrar o conjunto de exames curriculares obrigatórios e financiados pelo orçamento de Estado.

Neste quadro, o Ministro da Educação e Ciência entende que “É claro que esta avaliação deve ser incorporada na nota. Vamos dar às escolas a liberdade para escolherem como isso é feito, qual a ponderação que dão ao teste, mas é importante que os professores, alunos e encarregados percebam que este teste deixou de ser só de diagnóstico mas é um teste de auxílio para a determinação da classificação final”<sup>14</sup>. Como se aponta num órgão de comunicação social, apesar de “concebida por uma entidade externa, fora da alçada do Ministério da Educação” e estrangeira, para além de privada, esta prova pode, de acordo com o Ministro e a documentação oficial “Diagnosticar, monitorizar e avaliar, de forma sustentável e fiável, o desempenho dos alunos do sistema de ensino português na aprendizagem da língua inglesa” e ser tomada pelos professores como referência para “saber onde há falhas a colmatar”, garantindo que as escolas “podem começar já a tomar medidas”<sup>15</sup>.

Não surpreenderia, pois, que a controvérsia venha ainda a adensar-se. Para tal contribui justamente a possibilidade, publicamente admitida, de dele-

<sup>12</sup> Conferir: <http://www.fenprof.pt/?aba=27&mid=115&cat=226&doc=8431>; <http://aventar.eu/2014/03/20/ligacoes-perigosas-na-escola-publica/>, consultados em 28 de Março de 2014.

<sup>13</sup> Conferir <http://iave.pt/np4/227.html>, consultado a 10 de agosto de 2015.

<sup>14</sup> Conferir [http://rr.sapo.pt/informacao\\_detalhe.aspx?fid=29&did=192946](http://rr.sapo.pt/informacao_detalhe.aspx?fid=29&did=192946), consultado em 3 de agosto de 2015. De acordo com informação disponível, desde o início que esta possibilidade estaria prevista: “Apesar de ser apenas uma prova de diagnóstico, e concebida por uma entidade externa, fora da alçada do Ministério da Educação, foi dada a possibilidade de os resultados do teste dos alunos do 9.º ano serem utilizados na ponderação da nota de final de ano, com um peso de 25%, se os professores assim entendessem e se houvesse aprovação por parte do Conselho Pedagógico das escolas.” In <http://www.educare.pt/noticias/noticia/ver/?id=28022>, consultado em 3 de março de 2015.

<sup>15</sup> Conferir <http://www.educare.pt/noticias/noticia/ver/?id=28022>; <http://iave.pt/np4/219.html>, consultados a 1 de agosto de 2015.



gar sumariamente autoridade e capacidade de avaliação dos alunos no âmbito da educação básica universal a uma entidade externa cuja relação com o sistema educativo português carece de mandato e legitimidade políticos ou de fundamento cultural, científico ou pedagógico. A ligação existente assume contornos perturbadores e problemáticos: um Estado soberano assume o papel de intermediário, a favor de uma entidade terceira estrangeira, na comercialização de um serviço educativo que torna compulsivo e integra no currículo oficial. São os processos democráticos de construção do debate e da decisão em educação que saem também feridos deste processo de alienação e trivialização sumárias da autoridade e da legitimidade políticas do Estado, da autoridade e legitimidade profissionais dos docentes, bem como de outras instâncias e protagonistas política, científica e tecnicamente constituídos e reconhecidos.

Uma outra expressão significativa de privatização das políticas educativas, sobretudo ao nível do seu desenvolvimento no terreno, passa pela criação de um mercado, crescentemente amplo, de serviços de consultoria no domínio da educação, adquiridos frequentemente por iniciativa ou com a mediação dos municípios. Aqueles serviços de consultoria consistem não raro na disseminação de programas importados (de países como Espanha ou Estados Unidos), quer se trate da avaliação externa de escolas, com forte ênfase nos desempenhos dos alunos, da *melhoria e eficácia* das escolas ou da aprendizagem do *empreendedorismo*. Estas intervenções, envolvendo ao longo de vários anos dezenas ou centenas de municípios e de milhares de alunos, são pouco debatidas e ainda menos estudadas, pelo que permanecem uma espécie de face ignorada da realidade educacional no terreno, apesar de frequentemente se desenrolarem com o envolvimento publicitado de autoridades municipais, responsáveis centrais ou regionais do Ministério da Educação e instituições de investigação educacional.

### **3. O financiamento e a revolução neoliberal em educação: tempos regressivos**

Portugal fez no curtíssimo período de tempo dos últimos anos severos cortes no orçamento público, o que implicou reduzir o âmbito, os recursos, a capacidade, os beneficiários das políticas sociais públicas de saúde, educação, segurança social. Assim, as condições para prover os serviços e satisfazer as necessidades sociais tornaram-se mais difíceis e insuficientes (consultar, por exemplo, European Parliament, 2014; European Parliamentary Research Service, 2013; EAPN, 2013; Reis, 2014). No mesmo sentido, também as condições para aprender (e ensinar) se deterioraram substancialmente, em especial

para os mais desfavorecidos, frequentemente penalizados pelo sistema de ensino (como a população adulta pouco escolarizada ou os jovens em situação de insucesso ou abandono escolares).

Quando analisamos as opções recentes do governo português para a educação, encontramos diversas medidas orientadas para a redução do financiamento e o chamado *ajustamento estrutural*; os cortes orçamentais atingiram, entre 2011-2014, o triplo do que havia sido definido no Memorando de Entendimento (ME)<sup>16</sup>, porque o governo português abraçou tão fortemente a política de austeridade que anunciou e cumpriu a sua determinação em *ir além da tróica*<sup>17</sup>. Ao mesmo tempo, só para citar alguns exemplos, há notícias de que um significativo contrato de 500.000 euros foi celebrado com a ATEC (uma entidade de formação) para desenvolver Cursos de Aprendizagem durante 2014-2015; ou de que os *contratos simples*, que financiam as famílias para a frequência do ensino privado, aumentaram, entre 2013 e 2014, de 16 717 000 euros para 19 400 000 euros (cf. CNE, 2014b).

No ensino superior, os cortes orçamentais foram tão brutais que o orçamento para as instituições e o custo por aluno e o financiamento da investigação em Ciência & Tecnologia, em 2013, regressaram a valores de meados da década anterior (CNE, 2014a). Este estrangulamento produziu, entre muitas outras, duas preocupantes consequências: por um lado, as instituições ficaram cada vez mais dependentes das chamadas *receitas próprias* (propinas, financiamento externo proveniente de projetos de investigação e outros, prestação de serviços como consultoria, por exemplo), que em algumas delas chegam a atingir percentagens tão altas como 40% do orçamento anual; por outro lado, vem-se tornando cada vez mais frequente ouvir os dirigentes das instituições falar de internacionalização, atração e mobilidade de estudantes estrangeiros como uma atividade económica de exportação. O *estatuto do estudante estrangeiro* requerido por estes responsáveis insere-se nesta prioridade política de atração de estudantes estrangeiros que pagam propinas várias vezes mais altas do

---

<sup>16</sup> O Memorado de Entendimento estabelece para a educação um corte de 370 milhões de euros, durante os três anos do programa (195 milhões (2012); 175 milhões (2013); mas o orçamento de 2014 registava menos 1100 milhões de euros do que o orçamento de 2011 (Portugal – Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica, in <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-temas/memorandos/memorandos.aspx>; Ministério das Finanças, 2013, pp. 188-196).

<sup>17</sup> Conferir, por exemplo, *Jornal de Negócios*, edição de 6 Junho 2011, in [http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/passos\\_coelho\\_diz\\_que\\_governo\\_pode\\_surpreender\\_e\\_ir\\_aleacutem\\_das\\_metas\\_da\\_troika.html](http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/passos_coelho_diz_que_governo_pode_surpreender_e_ir_aleacutem_das_metas_da_troika.html), consultado em 20 de julho de 2014.

que os estudantes portugueses; no entanto, há já longo tempo se argumenta no sentido de que: “o «mercado» de estudantes estrangeiros não representa senão uma etapa na liberalização dos serviços públicos” (Poupeau & Garcia, 2003). A escassez e o estrangulamento financeiros das instituições têm um impacto adicional no agravamento das dificuldades das famílias e dos alunos mais desfavorecidos, já que os estudantes portugueses são, na Europa, dos que suportam custos mais elevados para concretizar projetos académicos no ensino superior (Cerdeira, 2009) e apresentam, em percentagens mais elevadas, razões económicas para abandonar o ensino superior e/ou não o frequentar como prática de educação ao longo da vida.

Como se apontou já, e em linha com políticas europeias do chamado *ajustamento estrutural*, o governo português assumiu uma política de cortes orçamentais (e privatização) em educação que, a partir de 2012 e no ensino secundário, se traduziu também pela contenção de abertura de Cursos Profissionais nas escolas públicas, mas também nas escolas profissionais privadas, e pela ampliação das vagas no Sistema de Aprendizagem tutelado pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP).

Mesmo se o conhecimento e o debate são relativamente escassos e os dados estatísticos divulgados se mostram insuficientemente elucidativos ou contraditórios, é possível apontar o ano letivo de 2012/13, em que entrou em vigor a escolaridade obrigatória de 12 anos, como o início de uma trajetória de canalização, para fora da escola, de jovens academicamente mais frágeis e/ou socioeconomicamente desfavorecidos com as consequências expectáveis de segregação social e académica das instituições e dos percursos formativos.

Não é claro se há ou haverá, por esta via, uma redução do financiamento público, tendo em conta os fundos estruturais europeus para a educação e formação – mesmo que possa haver uma diminuição da responsabilidade orçamental do Estado português, já que deixa de pagar professores e outros recursos que, nas escolas públicas, seriam necessários para a educação destes jovens. Pode ocorrer antes a deslocação e concentração de financiamento público para operadores privados do sistema de formação. Ou ambos os processos podem ter lugar, dependendo dos modos como se constitua a governação do sistema. Dados divulgados pelo IEF, acerca da execução física e financeira das políticas (total anual acumulado até setembro de 2014) registam que, para um total de 31 860 inscritos em Cursos de Aprendizagem, 19 586 (61.5%) estão alocados a entidades externas (IEFP, 2014). Ainda, como já se referiu, e segundo notícias divulgadas pela própria, a ATEC – Associação de Formação para a Indústria e o IEF teriam celebrado um contrato de meio milhão (500 000) de euros relativo ao desenvolvimento pela primeira de CA durante 2014-

2015<sup>18</sup>. Estes dados reforçam a percepção veiculada por múltiplos testemunhos orais de responsáveis e professores de escolas públicas e de escolas profissionais privadas, de que vários milhares de jovens após a conclusão do ensino básico foram canalizados, através da política pública de oferta de educação secundária, para um quadro institucional exterior à escola pública (e mesmo à escola como instituição), que deixou de ser responsável pela sua educação.

Assim, o Sistema de Aprendizagem cresceu 58,5%, entre 2012 e 2013, de 21 056 para 33 366 inscritos, uma evolução sem paralelo em qualquer outra modalidade de nível secundário: dos 13 398 novos frequentadores do nível de educação secundária em 2013, 91,8% correspondem ao crescimento do Sistema de Aprendizagem, cerca de 5,8 vezes mais do que o aumento do número de inscritos nos Cursos Profissionais, que mostram a segunda maior progressão com 2 136 alunos mais do que em 2012. Mais surpreendente ainda é o facto de, de acordo com os dados oficiais, em 2013 terem concluído o ensino secundário, através da modalidade de Cursos de Aprendizagem, 26 958 jovens, um número que ultrapassa em muito o dos diplomados pelos Cursos Profissionais (21 466) e acima da soma dos diplomados pelos CA nos quatro anos anteriores<sup>19</sup>. De acordo com o Plano Nacional de Reforma, apresentado pelo governo português à Comissão Europeia em Abril de 2014, a meta é ter 100.000 inscritos em Cursos de Aprendizagem em 2020, bem como substituir as atuais modalidades (CP, CA, Cursos Tecnológicos, Cursos de Educação e Formação, Cursos Vocacionais) por um “sistema dual como única modalidade de educação e formação de dupla certificação” (Portugal, 2014: 36-39).

Porque se pode falar destas políticas, na maior parte dos casos associadas à redução do financiamento da educação pública, como uma *revolução neoliberal* em educação? Como defendem Poupeau & Garcia (2003): “Basta ao Estado organizar a degradação do serviço público para que se estabeleça uma bipartição entre público e privado, fazendo do primeiro um serviço educativo pago e do segundo um lugar de gestão dos mais desmunidos de capital económico e cultural”. No mesmo sentido, argumento que está em causa uma profunda mudança no lugar da educação na Constituição da República e na sociedade portuguesas. Se atingir os objetivos visados, esse conjunto de medidas

---

<sup>18</sup> Cf. <http://www.jornaldasoficinas.com/pt/mercado/item/1664-iefp-e-atec-reforcam-parceria-para-o-sistema-dual> ou <https://www.atec.pt/en/academia-formacao-atec/quem-somos.html>, consultado a 6 de outubro de 2014. Segundo a última página eletrónica, a ATEC tem como promotores a Volkswagen Autoeuropa, a Siemens, a Bosch e a C.C.I.L.A. (ou AHK – Câmara de Comércio e Indústria Luso-Alemã).

<sup>19</sup> A estranheza da situação deve-se ainda ao facto de o número de diplomados registado em 2012/13 ser superior ao número de inscritos em CA no ano anterior (cf. DGEEC, 2014: 45-50).

ameaça devastar o sistema de educação pública e ter como consequência tornar mais difícil alcançar o nível de qualidade, de desempenho e de resultados desejáveis e assim minar a centralidade e o estatuto da educação pública, bem como o acesso desmercadorizado à educação como um direito fundamental.

### Nota final

Procurou-se contribuir para esboçar uma problemática de pesquisa em torno da privatização em educação, no quadro das relações entre o Estado e os domínios público e privado e tomando como horizonte a construção do direito fundamental à educação e do bem-estar social, situados no Portugal democrático. Argumentou-se que o Estado e as políticas públicas têm, nestes 40 anos, desempenhado um papel central naqueles processos. Durante muito tempo, com fases e combinações distintas, pode observar-se uma espécie de duplicidade na ação estatal, com o acento tónico ora na expansão e consolidação do sistema público, ora no apoio e sustentação de atores e dinâmicas de ampliação do espaço e da influência privados, às vezes assumindo simultaneamente uma e outra orientação em setores diferenciados. Sugere-se, no entanto, que, desde 2011, no quadro de políticas regressivas austeritárias de ajustamento estrutural, com origem na União Europeia, se assistiu a uma rutura em favor de um projeto societal neoliberal radical que, a ser bem sucedido, procura instituir um sistema educativo pobre para pobres e alterar o estatuto e o papel do direito à educação e do sistema público que constitucionalmente o realiza.

### Referências

- Adrião, Theresa & Peroni, Vera (orgs.) (2005). *O Público e o Privado na Educação. Interfaces entre Estado e Sociedade*. São Paulo: Xamã.
- Afonso, Almerindo J. (1998). *Políticas Educativas e Avaliação Educacional. Para uma Análise Sociológica da Reforma Educativa em Portugal (1985-1995)*. Braga: Universidade do Minho.
- Antunes, Fátima (2000). Novas diferenciações e formas de governação em educação: o processo de criação das Escolas Profissionais em Portugal. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 16 (1), pp. 31-45.
- Ball, Stephen J. & Youdell, Deborah (2007). *Hidden Privatisation in Public Education*. In [http://www.ei-ie.org/annualreport2007/upload/content\\_trsl\\_images/613/Hidden\\_privatisation-EN.pdf](http://www.ei-ie.org/annualreport2007/upload/content_trsl_images/613/Hidden_privatisation-EN.pdf), acesso 17 fevereiro 2009.
- Barroso, João (2013). Autonomia das escolas: entre público e privado. In Vera Peroni (org.), *Redefinições das Fronteiras entre o público e o privado: Implicações para a democratização da educação*. Brasília: Liberlivro, pp. 48-57.

Cerdeira, M. Luisa (2009). *O Financiamento do Ensino Superior Português: a Partilha de Custos*. Coimbra: Almedina.

Clarke, John, & Newman, Janet (1997). *The Managerial State*. Londres: Sage.

Conselho Nacional de Educação (CNE) (2014a). *Estado da Educação 2013*. Lisboa: CNE.

Conselho Nacional de Educação (CNE) (2014b). Recomendação sobre o Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo Não Superior (recomendação n.º 3/2014). *Diário da República* n.º 196, de 10 de outubro (2ª série).

Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC) (2014). *Educação em Números - Portugal 2014*. Lisboa: DGEEC.

EAPN, European Anti-Poverty Network (2013). Lifeboat or life sentence? The Troika and emergency assistance programmes and their impact on poverty and social exclusion. In <http://www.eapn.eu/en/news-and-publications/publications/eapn-position-papers-and-reports/new-eapn-report-on-troika-programmes-and-impact-lifeboat-or-life-sentence>, acesso 25 setembro 2014.

Estêvão, Carlos V. (1998). *Redescobrir a Escola Privada Portuguesa como Organização: na Fronteira da sua Complexidade Organizacional*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia/CIED.

European Parliament (2014). European Parliament resolution of 13 March 2014 on the enquiry on the role and operations of the Troika (ECB, Commission and IMF) with regard to the euro area programme countries. In <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2014-0239>, acesso 25 setembro 2014.

European Parliamentary Research Service, 2013. Social dimension of austerity measures. Cases of four EU countries in receipt of financial assistance. Briefing European Parliamentary Research Service, 10/12/2013. In <http://epthinktank.eu/tag/eprs-briefings/page/6/>, acesso 25 setembro 2014.

Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) (2014). Relatório mensal. Execução física e financeira. Valores acumulados a 30 de setembro de 2014. In: <https://www.iefp.pt/documents/10181/747525/Relatorio+de+Execu%C3%A7%C3%A3o+Financeira+setembro+2014.pdf/5649afcd-bec5-4397-8bfc-7f062b98d71d>, acesso 27 de novembro de 2014.

Le Grand, Julian & Bartlett, William (1993) (orgs.). *Quasi Markets and Social Policy*. Londres: The Macmillan Press.

Lima, Licínio C. (1996). Educação de adultos e construção da cidadania democrática: para uma crítica do gerencialismo e da educação contábil. *Inovação*, 9, pp. 283-297.

Ministério das Finanças (2013). *Orçamento de Estado para 2014. Relatório*. In <http://expresso.sapo.pt/consulte-o-relatorio-do-oe-2014=f836053>, acesso 11 agosto 2014.

Newman, Janet & Clarke, John (2012). Gerencialismo. *Educação & Realidade*, 37(2): 353-381. <http://dx.doi.org/10.1590/S2175-62362012000200003>.

Peroni, Vera (2011). Mudanças no papel do Estado e políticas públicas de educação: notas sobre a relação público-privado. In Vera M. V. Peroni & Alexandre J. Rossi (orgs), *Políticas Educacionais em Tempos de Redefinições no Papel do Estado: Implicações para a Democratização da Educação*. Porto Alegre: Programa de Pós-graduação da UFRGS/Gráfica e editora UFPEL, pp. 23- 41.

Pires, Carlos (2014). *Escola a Tempo Inteiro. Contributos para a Análise de uma Política Pública de Educação*. Santo Tirso: SPCE/De Facto Editores.

Portugal (2014). *Estratégia Europa 2020. Ponto de Situação das Metas em Portugal* (anexos). In <https://infoeuropa.euroid.pt/registo/000059187/>, acesso 7 de Julho de 2014.

Poupeau, Franck & Garcia, Sandrine (2003). L'école de la remédiation. *Revue Agone*, 29-30. [En ligne], mis en ligne le 06 novembre 2008. URL : <http://revueagone.revues.org/317>. Consultado a 22 de abril de 2015. DOI : 10.4000/revueagone.317.

Reis, José (coord) (2014). *A Economia Política do Retrocesso: Crise, Causas e Objetivos*. Coimbra: Almedina.

Santos, Boaventura de S. (1990). *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Afrontamento.

Santos, Boaventura de S. (1993). *Portugal: Um Retrato Singular*. Porto: Afrontamento.

Santos, Boaventura de S. (1998). *Reinventar a Democracia*. Lisboa: Gradiva/Fundação Mário Soares.

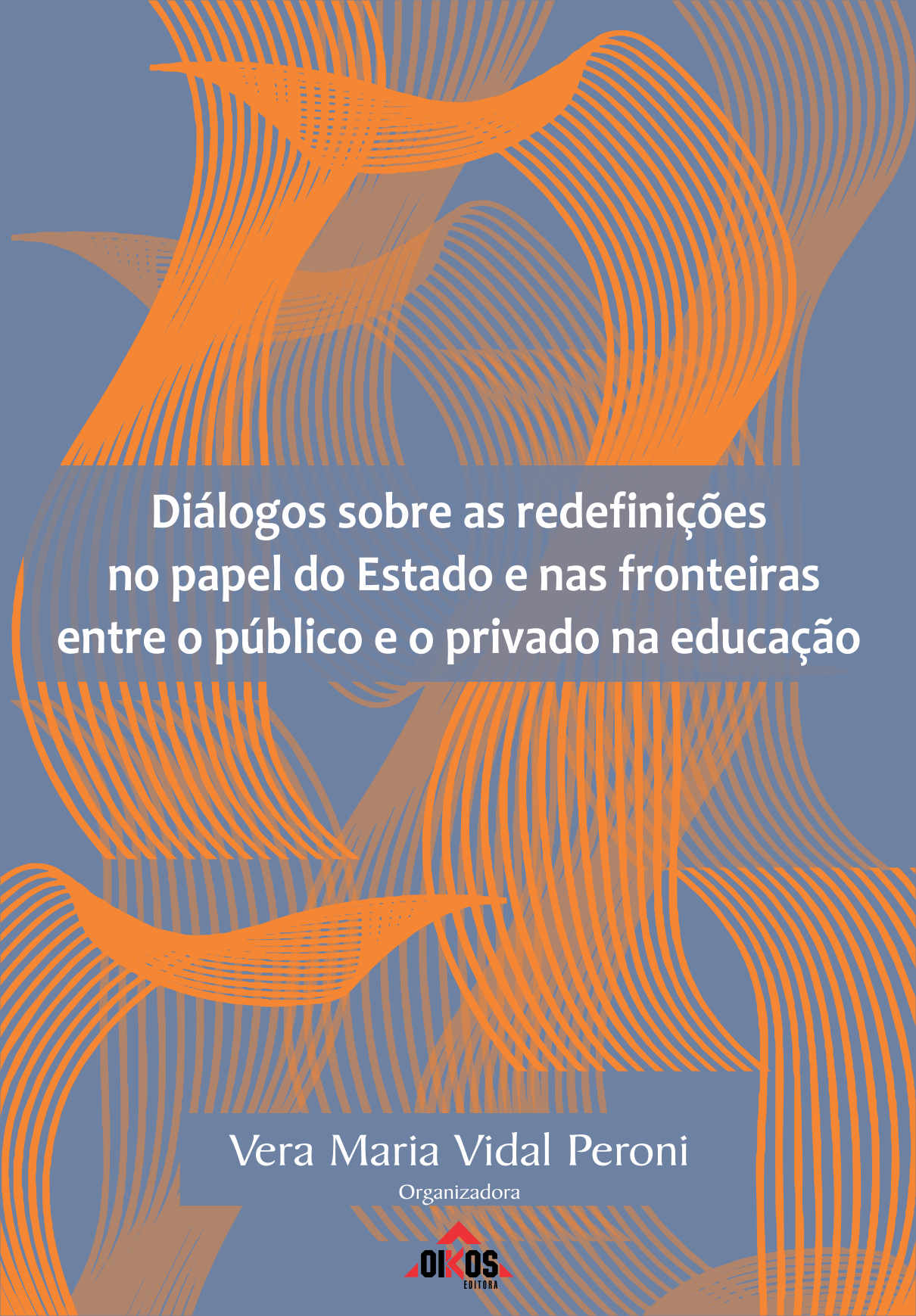
Seddon, Terri (2014). Making educational spaces through boundary work: territorialisation and 'boundarying'. *Globalisation, Societies and Education*, 12(1), 10-31.

Seixas, Ana M. (2000). O ensino superior privado em Portugal: políticas e discursos. *Revista Portuguesa de Educação*, 13(2), 53-79.

Stoer, Stephen (1994). O Estado e as políticas educativas: Uma proposta de mandato renovado para a escola democrática. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 41, 3-33.

Stoer, Stephen R. and Helena C. Araújo (1992). *Escola e Aprendizagem para o Trabalho num País da Semiperiferia Europeia*. Lisboa: Escher.

Vilarinho, M. Emília (2000). *Políticas de Educação Pré-escolar em Portugal (1977-1997)*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.



# Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação

Vera Maria Vidal Peroni

Organizadora





**Diálogos sobre as redefinições  
no papel do Estado e nas fronteiras  
entre o público e o privado na educação**



**Vera Maria Vidal Peroni**  
**Organizadora**

**Diálogos sobre as redefinições  
no papel do Estado e nas fronteiras  
entre o público e o privado na educação**



**2015**

© Dos autores – 2015  
veraperoni@gmail.com

Editoração: Oikos

Capa: Juliana Nascimento

Revisão (textos em português – Parte 1): Luís M. Sander

Arte-final: Jair de Oliveira Carlos

Impressão: Rotermund S. A.

#### Conselho Editorial

Antonio Sidekum (Nova Harmonia)

Arthur Blasio Rambo (IHSL)

Avelino da Rosa Oliveira (UFPEL)

Danilo Streck (UNISINOS)

Elcio Cecchetti (UFSC e UNOCHAPECÓ)

Ivoni R. Reimer (PUC Goiás)

Luis H. Dreher (UFJF)

Marluza Harres (UNISINOS)

Martin N. Dreher (IHSL – MHVSL)

Oneide Bobsin (Faculdades EST)

Raul Fornet-Betancourt (Uni-Bremen e Uni-Aachen/Alemanha)

Rosileny A. dos Santos Schwantes (UNINOVE)

Editora Oikos Ltda.

Rua Paraná, 240 – B. Scharlau

Caixa Postal 1081

93121-970 São Leopoldo/RS

Tel.: (51) 3568.2848 / 3568.7965

contato@oikoseditora.com.br

www.oikoseditora.com.br

Os textos redigidos em Espanhol ou traduzidos de outros idiomas (Parte 2), seguem as normas editoriais dos países de origem de seus autores e são mantidas nesta publicação.

D536      Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação / Organizadora Vera Maria Vidal Peroni. – São Leopoldo: Oikos, 2015.

326 p.; 16 x 23 cm.

ISBN 978-85-7843-539-4

1. Educação. 2. Educação – Estado. 3. Educação – Relação público-privado. 4. Política educacional. 5. Democratização do ensino. I. Peroni, Vera Maria Vidal.

CDU 37

Catálogo na publicação: Bibliotecária Eliete Mari Doncato Brasil – CRB 10/1184

# Sumário

Apresentação .....	7
--------------------	---

Prefácio .....	9
----------------	---

## PRIMEIRA PARTE

Implicações da relação público-privado para a democratização da educação no Brasil .....	15
<i>Vera Maria Vidal Peroni</i>	

O histórico da relação público-privado e a formação do Estado Nacional: implicações para a constituição da esfera pública .....	35
<i>Daniela de Oliveira Pires</i>	

As relações do Estado com empresários nas políticas educacionais: PDE/PAR e guia de tecnologias educacionais. ....	52
<i>Liane Maria Bernardi</i>	
<i>Lucia Hugo Uczak</i>	
<i>Alexandre José Rossi</i>	

A educação infantil no Brasil: direito de toda criança ainda em construção .	72
<i>Maria Otilia Kroeff Susin</i>	
<i>Monique Robain Montano</i>	

Ensino Médio no Brasil e a proposta educacional do Instituto Unibanco: considerações sobre a mercantilização da educação pública .....	89
<i>Maria Raquel Caetano</i>	
<i>Vera Maria Vidal Peroni</i>	

O Pronatec na fronteira entre o público e o privado .....	108
<i>Romir de Oliveira Rodrigues</i>	
<i>Maurício Ivan dos Santos</i>	

## SEGUNDA PARTE

Políticas, processos e atores de privatização da educação em Portugal: apontamentos .....	129
<i>Fátima Antunes</i>	

Pela “causa” da educação pré-escolar em Portugal: aproximações às políticas de Terceira Via .....	144
<i>Emília Vilarinho</i>	
“O efeito menina”: o investimento corporativo transnacional dos Estados Unidos na educação de meninas .....	175
<i>Kathryn Moeller</i>	
Políticas educativas en el Chile actual .....	198
<i>Rolando Pinto Contreras</i>	
Mercados educativos y segmentación de la oferta escolar: efectos sobre las desigualdades educativas en Chile .....	216
<i>Adrián Zancajo</i>	
<i>Xavier Bonal</i>	
<i>Antoni Verger</i>	
Cambios en el sistema universitario argentino (2003-2013). ¿inclusión? ¿privatización? .....	237
<i>Laura R. Rodríguez</i>	
<i>Susana E. Vior</i>	
Democratização e privatização da educação em Portugal: da revolução dos cravos à “Contrarevolução” liberal .....	256
<i>Belmiro Gil Cabrito</i>	
<i>Luisa Cerdeira</i>	
Dinámicas público-privadas en el posgrado en Argentina: redefiniciones de las tradicionales fronteras en la educación superior .....	276
<i>Estela M. Miranda</i>	
<i>Dante J. Salto</i>	
Cenário emergente do ensino superior privado no Quênia .....	295
<i>Ibrahim Oanda</i>	
<i>Tristan Mccowan</i>	
Sobre os autores e as autoras .....	321